

# 土地保有課稅強化의 當爲性에 대한 檢討

孫 在 英

本稿는 부동산, 특히 토지에 대한 보유과세가 강화되어야 한다는 주장들을 검토하여 土地保有課稅를 강화하는 것이 바람직한가, 그럴 경우 어느 정도의 稅負擔 增加가 필요한가를 살펴봄으로써 稅制改編의 실천적인 지침을 도출하는 데에 그 목적이 있다.

빠른 地價上昇이 계속되는 상황에서는 보유과세가 가진 효과들이 나타나기 어려우므로, 土地開發 및 供給의 확대로 地價上昇 趨勢를 완화시키는 한편, 讓渡課稅의 기능을 提高하는 것이 우선적으로 추진되어야 할 과제이며, 土地保有課稅의 增加는 土地政策的 目的에서보다는 地方稅收의 擴大와 같은 目的을 위해 지속적으로 추구해야 할 정책방향이다. 土地保有課稅는 조세저항 등의 부작용을 보아가면서 점진적으로 높여 가되 보다 '좋은' 조세의 특성을 가지도록 개편해 가야 할 것이다.

## I. 序 論

장기적 土地制度 改善方向의 요체는 過少供給 狀況을 타개함으로써 土地의 需要와 供給이 적절

筆者:本院 研究委員

\* 본 논문의 초고를 읽고 유익한 조언을 주신 金明淑, 文亨杓, 盧基星 박사님과 서울시立大學의 원윤희 교수께 감사드린다.

- 1) 土地에서 발생하는 '資本利得의 還收'라는 용어 속에는 土地價格의 上昇이 소유자 개인의 노력보다는 社會發展에 기인한 것이므로 社會가 資本利得의 대부분을 되가져 가는 것이 타당하다는 규범적 명제가

한 균형을 이루도록 하는 한편 地價上昇에 따라 발생하는 資本利得을 보다 효과적으로 還收<sup>1)</sup>해야 하는 것이라고 하겠는데, 租稅와 관련하여 많은 사람들의 의견이 접근되고 있는 사항을 정리하면 다음과 같다. 첫째로, 資本利得의 보편적 還收를 위해서는 租稅를 적극적으로 활용해야 할 것이다. 둘째로, 土地租稅가 불신받게 된 배경에는 그 실효성이 낮다는 문제가 있으나 이를 개선하기 위해서는 名目稅率을 높이기보다 稅源捕捉, 稅額評價, 非課稅減免 등에 관련된 문제를 개선하는 방향이 우선이어야 한다. 셋째로, 土地租稅 중에서도 保有課稅의 강화가 필요하며 이는 (기

술적으로는) 課標現實化를 통해 쉽게 달성할 수 있다.

첫번째 주장은 5·8 조치 등 일과성 위기관리 대책은 물론 土地公概念制度의 입법취지와도 상충되는 것이다. 즉, 公概念制度의 도입배경에는 租稅로는 土地問題를 풀 수 없다는 불신이 자리하고 있었으나, 이제는 土地租稅들을 적절히 개편함으로써 토지문제의 많은 부분을 해결할 수 있다는 주장이 보다 많은 지지를 받게 된 것이다. 이는 土地問題가 엄청나게 복잡한 이해관계를 내포하는 것이지만 문제의 발생경로를 따져보면 비교적 간단한 市場의 原理—즉, 만성적인 需給不均衡, 이로 인한 地價上昇, 土地所有集中에 따른 資本利得의 편중분포—로 설명될 수 있는 것이며, 이를 해결하는 데 조세가 큰 효과가 있을 것이라는 데 공감하는 사람들이 많아졌기 때문이라고 생각된다.

公概念制度의 導入 등을 추진한 사람들이 토지 조세에 대해 가지고 있는 불신감은 그간 土地稅制의 실효성이 거의 없었음을 감안하면 당연한 것이었는지도 모른다. 그러나 租稅가 실효성이 있을 수 없는 내재적인 제약을 가진 것은 아니며, 土地租稅가 제대로 작동할 수 있는 행정적 기반이 갖추어지지 못했던 것이 문제를 야기해 왔다. 즉, 土地問題에 대한 해결책을 租稅 以外の

---

숨어 있는 것으로 받아들이는 사람들도 있으나 여기서는 모든 所得이 法에 정해진 바에 따라 再分配의 대상이 된다는 정도의 의미로 쓰였음을 밝힌다. 이를 위해 어떤 政策手段을 활용할 것인가, 얼마만큼의 資本利得을 還收對象으로 할 것인가, 또 一般所得과 地價差益을 분리해서 취급할 것인가 등의 문제는 政治過程을 통해 결정될 문제이다.

政策手段에서 찾았던 것은 다소 성급하였던 것이다. 6共和國은 공개념제도 등 그 효과를 쉽게 평가하기 힘든 정책들 이외에도 公示地價制度의 導入, 登記義務化의 施行 등 租稅의 기반을 정비하는 데에도 힘을 기울여 왔다. 이러한 정책들은 단시일에 시장에 충격을 주는 효과가 덜할지 모르나, 그간 租稅가 가지고 있던 문제점을 보완함으로써 장기적으로 土地問題를 해결해 가는 데 큰 도움을 줄 것이다.

세번째 주장은 여러 이유로 해서 광범위한 지지를 받고 있는 제안이며, 이 論文이 검토하고자 하는 주제이다. 讓渡差益에 대한 課稅가 凍結效果를 가지고 있다거나, 土地 등 不動產 所有가 所得과 높은 相關關係를 가지고 있으므로 소득과세에 대한 보완기능을 부동산 보유과세가 수행해야 한다거나, 自動車와 같은 資産(?)에 비해 부동산 관련 稅金이 상대적으로 낮다거나 하는 이유들로 인해 많은 사람들이 不動產 保有課稅가 강화되어야 한다고 믿고 있으며, 政府도 7次 5個年計劃에서 이를 수용하고 있다. 그러나 土地保有課稅課標를 얼마만큼 그리고 얼마나 빨리 올릴 것인가에 대한 실천계획은 아직도 확정되지 않고 있다.

本稿에서는 土地保有課稅의 強化가 필요하다는 주장들에 대해 그 당위성과 문제점을 점검하여 토지보유과세의 개편방향에 관한 示唆點을 얻고자 한다. 보유과세 강화에 따른 토지정책적 실익이 얼마나 되는지, 그 부작용은 없는지, 保有課稅를 올린다면 얼마만큼 올릴 것인지 등의 문제가 여기서 주로 검토되는 사안이다. 本稿의 논의는 第II章에서 현 토지보유과세의 개요를 정리하고,

第Ⅲ章에서 보유과세가 강화되어야 한다는 다양한 주장들을 하나하나 검토한 후, 第Ⅳ章에서 이를 요약하는 체제로 짜여져 있다.

## II. 土地保有課稅의 概觀<sup>2)</sup>

60년대말과 70년에 걸쳐 급격한 地價上昇, 土地投機 등의 문제가 발생하면서 土地租稅에 土地政策的 要素가 자리잡기 시작했다. 1973년에는 田, 畚, 林野의 경우에도 법인의 非業務用財産일 경우 課稅되었으며, 1974년에는 空閑地에 대한 규정이 신설되었다. 이후, 大都市地域 工場增設에 대한 重課稅(1976), 高級娛樂場用 土地에 대한 重課稅(1978) 조항 등이 신설되는 한편, 기존에 도입된 조항들이 지속적으로 강화되어 왔다. 空閑地, 法人의 非業務用土地에 대한 중과세는 土地의 投機的 保有를 억제하고 효율적 이용을 촉진한다는 목적으로 도입된 것이고, 관련 규정이 계속 세련되어 오다가 1986년에는 土地過多保有稅라는 별도의 稅目으로 전국의 토지를 합산, 累進課稅하는 요소가 첨가되었다.

현행 토지보유과세의 근간은 종래의 토지분 재산세와 토지과다보유세를 통합하여 1989년 新設된 綜合土地稅이다. 綜合土地稅는 전국의 모든 토지를 人別合算, 累進課稅하는 체계(綜合合算)를 기본으로 하고 있지만, 土地種類에 따라 별개의 세율체계를 적용하는 별도합산, 정률로 경과

2) 土地保有課稅의 보다 상세한 沿革 및 현행 綜合土地稅制의 내용은 金明淑(1990) 참조.

세 또는 중과세하는 분리과세 등이 규정되어 있어 복잡한 체제이다.

綜合土地稅는 우리나라의 고유한 여건 속에서 이전의 토지분 財産稅와 土地過多保有稅에서 발전되어 오던 여러가지 요소들을 가지고 있는데, 이를 몇가지로 정리해 볼 수 있다. 첫째로, 全國에 걸친 모든 土地保有에 대해 人別合算, 累進課稅를 하는 것은 세계적으로 드문 일로 생각되는데 이는 토지소유의 편중을 완화하려는 목적을 가지고 있다. 과다한 토지를 소유하고 있는 사람들이 稅負擔 때문에 土地를 매각, 처분할 것이라는 기대가 누진세체계에 담겨져 있다. 둘째로, 직접 耕作하는 農地 등을 0.1%로 分離課稅하고 합산과세 누진세율이 0.2%의 낮은 세율에서 시작되는 것은 생존을 위해 土地를 소유한 農民, 住宅所有者의 稅負擔이 종전에 비해 증가하지 않도록 하기 위한 배려이다. 셋째로, 工場用地, 土地所有者가 직접 경영하는 목장용지 등을 저율 분리과세하고 주거용이 아닌 건축물 부속토지를 별도합산과세하는 것은 생산적 용도에 활용하는 토지를 보호하려는 장치이다. 넷째로, 非生産的인 用途, 投機的 用途의 토지보유에 대해 차별적으로 세부담을 증가시키기 위해 종래의 재산세, 토지과다보유세가 가지고 있었던 것과 유사한 비업무용토지 등에 관한 판정기준이 사용된다.

이러한 요소들은 상호 보완적일 수도 있고 상충될 수도 있다. 예컨대, 첫째 및 둘째의 政策目標은 累進稅率體系를 채택함으로써 동시에 해결할 수 있는 문제이나, 누진세율체계는 생산적 목적에 이용되는 토지를 輕課稅하려는 세번째 요소와 상반된다. 종합토지세가 달성하고자 하는 정

책목표들 중 어느 것을 강조하는가에 따라 세제의 내용과 효과가 크게 달라질 수 있었던 것이나, 다양한 정책목표들을 하나의 조세로써 추구함에 따라 크고 작은 문제점이 발생하는 것, 특히 정책목표간의 상충을 감수하는 것이 불가피했으며, 이를 어떤 선에서 타협시키는가가 종합토지세의 입안단계에서부터 큰 논란거리였다. 土地所有가 극도로 편중되어 체제유지에 부담이 되고 있는 상황을 타개하고자 累進課稅를 통해 土地所有分散을 유도한다는 것이 綜合土地稅의 도입의 도였으나, 生産要素로서 大規模土地를 필요로 하는 産業을 보호해야 한다는 주장, 製造業을 서비스業보다 우대하여야 한다는 주장, ‘명백히’ 투기적인 土地保有에 제재를 가하여야 한다는 주장, 어느 누구건간에 갑자기 稅負擔이 큰 폭으로 증가해서는 안된다는 주장 등이 制度樹立 및 施行過程에 영향을 미쳐서 綜合土地稅를 기존 稅制의 한계적 改編으로 만들었다. 특히, 投機的 土地所有를 억제한다는 명분으로 어느 정도의 土地가 해당 용도에 필요한 것인가를 판정하여 適用稅率을 달리하는 방식은 制度를 복잡하게 하고 행정의 자의적으로 될 우려를 낳으며, 아무리 비싼 토지를 많이 소유하고 있어도 일정기준에 맞으면 세부담이 낮아지므로 누진과세의 취지를 저해하고 있다.

綜合土地稅는 일반적으로 받아들여지는 ‘좋은’ 租稅의 기준, 예컨대 중립성, 수직적·수평적 형평성, 최소비용의 원칙 등을 충족시키려는 의도보다 토지소유의 편중, 비생산적인 이용을 교정한다는 政策目標을 앞세우고 있다. 이에 따라, 租稅의 일반원칙이 경시되는 데 기인한 사회적 비용도 적지 않을 것이다. 예를 들어, 累進課稅體系는 稅制運用을 위한 과도한 行政費用 및 納稅者의 불편을 초래하며, 地方政府의 財政自律性을 위축시키고, 토지소유 및 이용을 왜곡하여 資源配分の 非效率을 가져온다<sup>3)</sup>. 소위 생산적 용도의 토지에 대한 별도합산 또는 저율 분리과세도 세제를 복잡하게 하여 行政費用增加, 稅政非理의 가능성을 초래하며, 절약적 토지이용의 유인을 제공하지 못한다.

綜合土地稅를 특징짓는 각 요소들, 즉 同 租稅에 부여된 정책목표들을 어떤 선에서 타협시키는 것이 최선이었는지는 어려운 문제이나, 개념적 타당성, 시행가능성, 효과 및 부작용의 정도를 감안하여 稅制를 훨씬 간단하게 만들 수 있었을 것이라는 아쉬움이 있다. 그 중에서도 큰 효과를 기대할 수 없는 비업무용 등의 판정기준을 토지과다보유세로부터 답습하여 세제가 복잡해진 것이 특히 문제이다. 非業務用 등의 판정이 불필요, 불가능하다는 전제하에서 보다 단순한 稅制를 구성할 수 있었으리라고 생각되나 이러한 문제들의 檢討는 종합토지세의 개편 필요성이 대두될 때로 미루기로 한다<sup>4)</sup>.

3) 綜合土地稅의 累進課稅構造가 土地利用의 非效率을 초래한다는 등의 비판에 대해서는 金正浩(1991 a), 郭泰元(1991) 참조.

4) 土地租稅를 보다 단순화하여 實效性을 높여야 한다는 주장이 커지고 있으며, 그런 맥락에서 崔明根(1991), 金正浩(1991 b) 등은 稅制改編 代案을 제시하고 있다.

### Ⅲ. 保有課稅 重課稅의 必要性 檢討

다양한 論據에서 保有課稅의 強化가 주장되고 있는데 여기서는 각각의 내용을 설명하고 그 타당성 및 시행가능성을 검토하겠다. 특히, 타당성이 높은 주장에 대해서는 이에 근거하여 保有課稅를 얼마나 올려야 할 것인지를 구체적으로 살펴보고 保有課稅의 改訂논의에 활용될 수 있도록 한다.

#### 1. 先進國과의 比較

어떤 制度를 導入 또는 改編하고자 할 때 外國의 事例, 특히 우리보다 經濟나 社會體制가 발달된 先進諸國의 制度運營 사례가 중요한 參考資料가 된다. 다른 나라의 經驗이 制度의 효과와 부작용을 예측하고 運用상의 기술을 습득하는 데 도움을 줄 것이기 때문이다. 土地保有課稅에 關係해서도 先進國의 稅負擔 수준이 우리나라보다 월등히 높다는 주장이 保有課稅 強化의 한 논거인데, 이 주장은 적어도 세가지 측면의 비교를

함축하고 있다. 첫째로, 先進國에서는 時價對比 保有課稅比重이 우리나라보다 높아서 약 1% 수준이 된다는 것이고, 둘째로 全體租稅收入 및 地方稅收對比 財產稅比重이 매우 크다는 점이며, 셋째로 所得對比 財產稅 負擔이 높다는 것이다. 先進國의 租稅負擔, 稅目構成, 稅收分配의 現황이 보편적으로 그러하다면, 經濟社會의 발전추세가 이 방향으로의 制度改訂을 필연적으로 요구한다는 가설이 설득력을 가지게 될 것이다. 물론, 나라마다 역사와 전통, 직면하고 있는 문제와 制度運營의 條件이 다르므로 國際比較 自體가 保有課稅 強化를 위한 결정적인 근거가 되는 것은 아니며, 制度導入 또는 改訂에 앞서 外國의 사례에 대한 보다 심도있는 분석이 요구될 것이다.

〈表 1〉은 OECD國家 중 특징적인 몇 나라와 우리나라와 經濟발전 단계가 비슷하다고 여겨지는 臺灣의 財產稅 收入을 여타의 經濟變數와 비교하여 수록한 것인데, 보편적인 先進國 財產保有課稅 유형을 찾아볼 수 없다는 점이 주목된다. 그리스와 이탈리아는 地方稅로서의 財產保有課稅가 없으며<sup>5)</sup>, 이들 국가와 독일, 스페인은 總租稅收入 중 財產保有課稅의 比重이 2% 미만으로 우리나라의 2.8%보다 낮다. 이에 비해 美國(13.3%), 英國(13.2%), 日本(7.5%), 臺灣(6.7%) 등은 우리나라보다 상당히 높은 비율을 보이고 있다<sup>6)</sup>. 總地方稅收入 중 재산保有課稅의 비중은 英國, 뉴질랜드가 90% 내지 100%, 美國이 30%로 높으나, 많은 國家가 15~25% 水準에 있으며 지방정부의 재산과세 중에서도 스페인, 臺灣, 獨逸의 경우 去來, 相續, 贈與에 대한 세금이 보유세보다 더 높다. 이처럼 總租稅 또는 總地方稅

5) 프랑스, 그리스, 이탈리아, 뉴질랜드, 英國은 中央政府 租稅收入 중 '不動產에 대해 반복적으로 부과하는 租稅'(recurrent taxes on immovable property)의 稅收가 있으나 同 稅收는 극히 작다. 또 이 租稅가 통상적인 財產保有課稅와 어떻게 다른지는 확인할 수 없었다.

6) 위 資料들은 1988년 實績이나 英國의 경우 財產稅(Rate)가 1990년부터 Community Charge(일명 Poll Tax)로 대체되어 財產保有稅가 극도로 위축되었다.

〈表 1〉 不動産保有課稅의 國際比較(1988)

(단위 : %, 달러)

	美國 <sup>3)</sup>	英國	獨逸 <sup>3)</sup>	프랑스	이탈리아	스페인	그리스	뉴질랜드	日本	臺灣(1989)	韓國(1990)
總不動産保有課稅의											
總租稅對比 比率 <sup>1)</sup>	13.3	13.2	1.7	4.0	0.0	0.1	0.2	5.7	7.5	6.7	2.8
GDP對比 比率	2.80	3.90	0.39	1.01	0.00	0.02	0.04	2.60	1.66	1.09	0.54
1人當 納付額	536.8	576.0	76.7	171.3	0.0	1.9	2.4	274.6	391.8	79.3	29.6
單位土地面積當 納付額	14.1	134.7	18.9	17.4	0.0	0.1	0.2	3.3	127.2	44.3	12.8
地方賦課 不動産保有課稅의											
地方稅對比 比率	30.3	100.0	3.4	25.4	0.0	0.6	0.0	92.4	20.5	15.7	16.0
財產課稅對比 <sup>2)</sup> 比率	95.9	100.0	35.9	74.2	0.0	2.1	—	100.0	91.5	28.3	31.0
GDP對比 租稅負擔率	29.95	30.36	23.41	25.13	24.79	21.24	24.34	37.92	22.21	16.23	19.16

註 : 1) 不動産保有課稅는 '不動産에 대해 반복적으로 賦課되는 租稅'(recurrent taxes on immovable property)이며, 總租稅는 EC 등 超國家機關에 納付되는 租稅를 포함하지만 社會保障負擔金을 제외한 것임.

2) 財產課稅는 取得, 相續, 贈與, 保有에 관련된 稅金이며 資本利得課稅를 포함하지 않음. 다만 臺灣의 경우 지방세인 土地增價稅를 포함시켰음.

3) 美國의 州, 獨逸의 Länder는 地方稅收에 포함시켰음.

資料 : OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries : 1965~1989*, 1990.

Executive Yuan, R.O.C., *Statistical Yearbook of ROC*, 1990.

內務部, 『地方自治團體 豫算概要, 1991』, 1990.

統計廳, 『主要經濟指標』, 1991.

중의 얼마만큼을 재산보유과세에 분담시키는가에 대해서는 나라마다 매우 다른 특색을 보인다. 특히, 뉴질랜드, 英國, 美國 외에는 GDP對比 總租稅負擔이 20% 내지 25% 수준에 집중되어 있다. 이는 公共部門이 國民經濟에서 차지하는 비중의 차이가 재산보유과세의 고저를 결정짓는 요인이 아님을 말해주는 것이므로 국제비교로부터 보유과세비중에 대해 시사점을 얻기 어렵다고 결론지을 수 있다.

한편, 所得 또는 生産對比 보유과세 부담의 비교, 人口 1人當 또는 土地 單位面積當 세부담 비교는 적정 세부담수준을 정하는 데 유용한 자료를 제공할 수 있다. 表에 나타난 바와 같이 GDP對比 재산보유과세 稅收比率는 英國, 美國이 각각 4%, 3%에 가깝고, 뉴질랜드(2.6%), 日本(1.66%), 臺灣(1.09%), 프랑스(1.01%)가 우리나라의 0.54%보다 2배 내지 4배 이상 높다. 또, 人口 1人當 재산보유세액 및 단위토지면적당 稅額은 재산보유과세가 실질적으로 부과되고 있는 나라 대부분에 비해 우리나라가 매우 낮은 형편이다. 1人當 稅負擔 29.6달러는 美國, 英國은 차지하고라도 臺灣의 40%, 日本의 10% 수준에도 훨씬 못미치며, 단위토지면적당 세부담도 국토면적이 엄청나게 넓은 美國보다도 낮은 상태이다. 재산보유과세가 없거나 유명무실한 일부 국가를 제외하고는 우리나라의 보유과세부담은 국제적으로 매우 낮으며, 尙後 增加시켜 갈 여지가 있다고 생각된다. 保有課稅의 부담이 財産價額에 비해 얼마나 높은가의 문제, 즉 實效稅率의 수준에 대해서는 국제비교에 활용할 수 있는 자료가 많지 않다. 1981년을 기준으로 美國 Census Bu-

reau에서 81개 評價區域의 調查結果를 취합한 統計에 의하면 모든 부동산을 포괄할 경우 재산세 實效稅率은 0.19~4.63%의 범위에서 중위값이 1.09%였고, 單獨住宅에 한정해서는 0.14~4.29%의 범위에서 중위값 1.09%였다. <表 2>는 이를 行政區域別, 人口規模別로 세분한 집계인데 인구 20萬名이상의 市에서 재산세 실질세율의 중위값은 1% 내외임을 볼 수 있다. 日本에는 美國에서와 같은 공식통계가 존재하지 않는다. Matsunaga(1991)에 의하면 재산세 명목세율이 1.4%로 고정되어 있으나, 時價對比 課標比率이 매우 낮기 때문에 도쿄의 택지는 0.056%, 시가화 구역내 農地는 0.0045%, 카나가와의 宅地는 0.08%, 시가화 구역내 농지는 0.008%의 實效稅率을 부담한다고 한다. 우리나라의 경우 1990년 종합합산과세대상 토지소유자의 93.6%가 限界稅率 0.2% 稅率을 적용받고 있으며, 과표현실화율이 15% 정도이므로 0.03% 수준의 實效稅負擔이 보편적이라 하겠다. 우리나라나 日本의 실질세율이 미국에 비해 매우 낮은 것은 부정할 수 없지만, 앞서의 <表 1>에서 본 바와 같이 美國은 전체 租稅收入 중 지방세의 비중, 地方稅 중 財産保有課稅의 비중이 높은 나라 중의 하나이므로 실효세율이 높을 수밖에 없으며, 우리나라가 이에 맞추어 재산과세를 높여가야 한다고 주장하는 것은 무리이다.

이상의 논의를 정리하면, 先進國에 공통적인 財産保有課稅의 기능 및 수준은 존재하지 않으며 國際比較에 의존해서 우리의 政策方向을 정립하기는 힘들다고 할 수 있다. 보유과세를 강화할 것인가, 강화한다면 그 수준은 얼마나 되어야 하

〈表 2〉 美國의 財産稅 實效稅率(1981)

(단위: 個, %)

	카운티 <sup>1)</sup>	市·邑地域			市邑이 아닌 地域
		人口規模			
		20萬名이상	10萬名이상 20萬名미만	5萬名이상 10萬名미만	
모든 不動産					
調査地域數	56	68	21	43	47
實效稅率의 範圍	0.19~2.15	0.14~4.63	0.28~2.89	0.37~2.36	0.14~2.25
중위값	0.90	1.06	0.68	0.80	0.79
單獨住宅 (農家住宅제외)					
調査地域數	54	68	20	39	44
實效稅率의 範圍	0.14~2.24	0.14~4.29	0.27~2.64	0.30~2.13	0.21~2.25
중위값	0.85	1.02	0.73	0.77	0.90
空閑地					
調査地域數	45	23	4	2	26
實效稅率의 範圍	0.10~3.47	0.20~4.98	0.42~4.35	1.19~1.80	0.06~3.47
중위값	0.71	0.90	0.96	1.50	0.65

註: 1) 美國의 County는 市를 포함하고 있다는 점에서 우리나라의 郡과 다르다.

資料: U.S. Department of Commerce, Bureau of Census, "Taxable Property Values and Assessment Sales Price Ratios", 1982 Census of Governments, Vol. 2, 1984.

는가의 문제는 결국 우리나라 고유의 制約條件과 정책적 必要性간의 조화를 통해 결정해야 할 과제라고 하겠다. 다만, 保有과세를 중요한 稅源으로 활용하고 있는 國家 중에서는 우리나라의 不動産保有課稅 세 부담 수준이 매우 낮고, 또 일반적인 租稅負擔率도 낮으므로 國民經濟가 保有과세의 增加를 흡수할 여력은 비교적 크다고 생각된다.

## 2. 地方稅收의 增大

土地保有課稅의 강화는 地方財政收入 擴大라는 측면에서도 옹호되고 있다. 地方自治制가 본격적으로 시행되고 지방정부의 역할이 중요해지고 있지만, 地方財政의 자립도는 미흡한 상태이므로 안정적인 自體收入源이 확대될 必要性에 대해서는 공감대가 이루어져 있다. 부동산 保有과세는



과세대상을 은닉할 수 없으며, 景氣에 따른 不動產價格의 등락이 비교적 안정적이고, 不動產所有者들이 稅收로 조달되는 공공재의 수혜자라는 등의 이유로 많은 나라에서 지방재정의 중요한 역할을 담당하고 있으며, 특히 美國이나 1990년 이전의 英國과 같은 나라는 지방재정의 대부분을 부동산 보유과세로 조달하고 있다. 우리나라에서도 토지 등 부동산에 대한 보유과세가 지방세이며, 과표의 상향조정으로 쉽게 세수가 확대될 수 있으므로 보유과세의 강화가 지방재정 강화의 방향으로 제시되는 것을 흔히 볼 수 있다<sup>7)</sup>.

앞서 살펴본 바와 같이 우리나라는 不動產 保有課稅를 본격적인 地方稅源으로 활용하고 있는 나라 중에서 人口 1人當, 단위토지면적당, 그리고 GDP對比 稅負擔이 매우 낮은 상태이다. 向後 재정, 특히 지방재정의 역할을 강화하기 위해 조세부담률을 높여감에 있어 直接稅이며, 地方稅인 부동산 保有課稅를 올리는 것은 바람직한 선택이라고 할 수 있을 것이다.

〈表 3〉은 1991년의 地方豫算을 근거로 다른 조건이 모두 동일할 때, 不動產 保有課稅稅收를 일률적으로 50% 또는 100% 증가시킨다면 어떤 결과가 나타날 것인가를 보여주고 있다. 不動產 保有課稅를 50% 증가시킬 때, 현재 전국적으로 58.1%인 일반회계 재정자립도가 61.3%로 상승하는데, 이를 세분해서 보면 서울特別市, 直轄市, 郡의 자립도가 각각 3%, 2.2%, 1.5%포인트 오

르는 데 비해 市 및 自治區의 자립도는 무려 5.6%, 10.4%포인트 상승한다. 不動產 保有課稅가 모두 市郡稅이므로 基礎自治團體가 큰 혜택을 보는 것은 당연하다고 하겠지만 郡의 自立度 상승 폭이 작음을 주목해야 한다. 郡의 자립도 증가가 미미한 것은 郡地域에 위치한 부동산의 價額이 워낙 낮아 큰 혜택을 받지 못함을 나타내는 것이다. 보유과세의 100% 增加도 역시 郡의 재정에 기여하는 바는 작다. 이같이 市와 자치구에 稅源이 집중되는 것은 총지방세수대비 및 총자체수입 대비 각 自治團體의 세수비중을 보아도 확인된다. 부동산 보유과세의 강화는 광역자치단체와 기초자치단체간의 불균형을 완화시키면서 지방재정을 강화할 수 있는 대안이 될 것이나, 都市地域과 農村地域의 격차를 확대하는 문제가 있다. 따라서, 地方財政의 확충을 이유로 부동산 보유과세를 강화하고자 할 때, 直轄市와 道, 市와 郡의 재정격차를 완화할 수 있는 보완대책이 필요하다.

### 3. 資本利得還收의 補完機能

현행의 土地稅制 및 여타 土地制度들은 土地市場에서 시장의 실패가 존재한다는 전제하에 이를 교정하려는 의도를 강하게 보여주고 있는데, 특히 地價上昇의 완화, 土地投機의 억제, 土地利用의 촉진 등을 위하여 가격기구가 주는 시그널을 크게 바꾸고자 한다. 그러나 토지이용의 외부효과문제를 제외하고는 土地市場이 실패하고 있다는 증거는 찾기 힘들다. 이에 비해 보다 확실한 토지문제의 내용은 分配構造 악화라는 문제이다.

7) 李啓植 外(1990)는 地方稅收擴大를 위해 일부세목의 지방이양, 既存 地方稅의 강화를 제안하고 있는데, 財產保有課稅의 강화도 중요한 대안 중의 하나로 언급되고 있다.

〈表 3〉 不動産 保有課稅 強化가 地方財政構造에 미치는 影響

(단위: %)

	全國	서울 <sup>1)</sup>	直轄市 <sup>1)</sup>	道	市	郡	自治區 <sup>2)</sup>
1) 1991년 一般會計 豫算現況							
財政自立度	58.1	98.3	83.4	45.1	71.5	27.3	50.0
總地方稅收對比 比重	100.0	30.9	18.7	15.6	15.9	9.5	9.3
總地方自體收入對比 比重	100.0	24.4	18.4	15.8	18.9	11.3	11.2
2) 不動産 保有課稅를 50% 增加시킬 때의 結果							
財政自立度	61.3	101.3	85.6	45.1	77.1	28.8	60.4
總地方稅收對比 比重	100.0	29.5	17.9	14.4	16.7	9.6	11.8
總地方自體收入對比 比重	100.0	23.8	17.8	15.0	19.3	11.3	12.8
3) 不動産 保有課稅를 100% 增加시킬 때의 結果							
財政自立度	64.6	104.4	87.7	45.1	82.6	30.2	70.8
總地方稅收對比 比重	100.0	28.4	17.2	13.4	17.4	9.7	13.9
總地方自體收入對比 比重	100.0	23.3	17.4	14.2	19.6	11.3	14.2

註: 1) 不動産 保有課稅에는 財產稅, 綜合土地稅, 都市計劃稅, 都市計劃稅, 消防施設稅를 포함시켰음. 이들은 모두 市郡稅이나 市郡稅이나 서울特別市와 直轄市는 都市計劃稅와 消防共同施設稅를 징수하고 있음.

2) 서울特別市傘下 自治區와 直轄市傘下 自治區를 합한 것임.

資料: 內務部, 『地方自治團體 豫算概要, 1991』, 1990.

地價가 빠르게上昇하는 가운데 土地로부터 막대한 資本利得이 발생하며, 이 不勞所得이 소수의 대토지소유자에게 주로 돌아가는 것이다. 土地稅制의 중심과제는 토지에서 발생하는 資本利得을 사회적으로 還收하는 再分配政策이 되어야 할 것이다.

資本利得 還收를 위한 1차적 정책수단은 양도소득세와 같은 讓渡差益에 대한 課稅와 相續·贈與에 대한 課稅 등 讓渡課稅이다. 資本利得의 還收率이 100% 내지 이에 가까워야 한다는 여론이 높으나, 讓渡課稅의 세율이 이처럼 높아지는 힘들다. 높은 세율을 적용하려 할 경우 납세자의 조세저항, 조세회피 노력이 매우 커질 것은 물론이며, 그런 일이 벌어지기 전에 정치인들이 온갖 예외규정을 만들어서 높은 名目稅率을 허구적인 것으로 변질시킬 것이기 때문이다<sup>8)</sup>. 필자의 추측으로는 讓渡課稅의 경우 實效稅率 40~50%가 현실적 한계가 아닌가 한다.

여기서 保有課稅가 양도과세를 보완하여 자본

8) 현행 不動產讓渡課稅의 가장 큰 問題點도 높은 名目稅率에 비해 非課稅, 減免, 控除 등으로 實效稅率이 매우 낮다는 점이다. 金明淑(1989)은 1987년 讓渡所得稅 처리건수 41萬 7,915건 중 課稅된 것은 40.9%에 불과하고 그 나머지는 課稅未達(37.1%) 또는 非課稅(26.4%)로 처리되었음을 보여준다. 課稅額에 관한 국세청자료를 보면 그나마도 減免稅額이 1,162億원으로 決定稅額 2,131億원의 54.5%에 달한다.

9) 현행 讓渡所得稅는 양도차익 중 年 5% 범위내에서 都實物價上昇分을 控除(讓渡所得 特別控除)하고 있으나 다수의 여타 控除條項이 있으므로 土地公概念委員會는  $c$ 의 값으로 消費者物價上昇率을 사용하고 있다.

10) 1974~90년 기간중 年平均 地價上昇率은 19%, 消費者物價上昇率은 10.6%, 都實物價上昇率은 8.9%였고 金利는 下向趨勢를 보여 定期預金金利가 10%,

이득의 환수율을 높일 수 있는 가능성을 생각해 볼 수 있다. 즉, 讓渡課稅의 稅率을 현실적인 수준에 묶어둔다 해도 保有課稅가 매년 資本利得의 일부를 還收한다면 전체적인 還收水準이 높아질 수 있다는 것이다. 이러한 맥락에서 土地公概念研究委員會의 보고서는 1974년에 土地를 買入하여 1987년에 매각할 때 주어진 양도과세 세율하에 保有課稅稅率이 얼마나 높아야 자본이득의 바람직한 환수율을 달성하였을 것인가를 보여주고 있는데, 이를 보다 간단히 표시하기 위해 地價上昇率이 매년  $r$ , 현재가치 계산을 위한 割引率이  $i$ , 讓渡稅率이  $d$ 로 고정되어 있으며 양도차익계산에서 물가상승률  $c$ 를 공제한다고 가정하자<sup>9)</sup>. 資本利得의 還收目標率을  $d^*$ 라고 하면, 위의 논리에 의한 토지보유세율  $a$ 는 다음과 같이 계산된다.

$$\begin{aligned} & \frac{1}{(1+i)^t} [(1+r)^t - (1+c)^t] d^* \\ &= \frac{1}{(1+i)^t} [(1+r)^t - (1+c)^t] d \\ &+ \sum_{j=1}^t a(1+r)^j \frac{1}{(1+i)^j} \\ & \dots\dots\dots(1) \end{aligned}$$

에서

$$a = \frac{[(1+r)^t - (1+c)^t] (d^* - d)}{\sum_{j=1}^t (1+r)^j (1+i)^{t-j}}$$

$r$ 을 15%,  $i$ 를 12%,  $d$ 를 40%,  $c$ 를 7%로 가정할 때  $d^*$ 가 75%, 60%, 50%로 정해짐에 따라 토지보유세율이 얼마가 되어야 하는지가 (表 4)에 나와 있다<sup>10)</sup>. 일단  $r, i, d$  등의 값이 고정되

〈表 4〉 資本利得還收 補完機能을 위한 土地保有稅率

(단위 : %)

土地保有期間(年)	資本利得還收 目標率 $d^*$ 가		
	75%인 경우	60%인 경우	50%인 경우
1	2.43	1.39	0.70
5	2.23	1.28	0.64
10	2.02	1.15	0.58
15	1.84	1.05	0.53
20	1.70	0.97	0.49

註 : 毎期の 地價上昇率 15%, 割引率 12%, 讓渡稅率 40%, 讓渡差益計算에 쓰이는 控除率 7%로 가정.

면 토지보유기간이 짧을수록 토지보유세율이 높아야 일정수준의 資本利得還收가 가능한데, 보유기간이 10년일 경우 자본이득환수 목표율 75%를 위해서 2% 정도의 보유세율이 필요하고, 60%에 대해서는 1.15%, 50%에 대해서는 0.58%가 각각 요구된다.

종합토지세는 모든 토지의 보유비용을 균일하게 올리기보다, 과다보유자의 세부담을 선별적으로 올림으로써 보유과세증가에 대한 저항을 줄이려는 노력이다. 그러면, 過多保有者에 한해서라도 종합토지세가 보유과세의 보완기능을 충실히 수행할 가능성이 있는 것일까? 〈表 5〉는 綜合累進稅率의 각 한계세율이 적용되는 과표액에 대한 稅額, 과표현실화율을 15%로 가정할 때의 실제 土地價額 推定額, 實效平均稅率을 보여준다. 이 표에 의하면 과표기준으로 5億원의 토지를 소유

한 사람은 상위 0.04% 이내의 극단적인 대토지 소유자임에도 불구하고 378만원의 세부담을 하여 推定土地時價 33억 3천만원의 0.11%에 불과한 實效稅負擔을 한다. 따라서 현재의 종합토지세에서 양도과세의 보완기능을 기대하기는 어렵다는 것을 알 수 있다.

讓渡課稅를 實效稅率 기준으로 40% 또는 50%까지 올린다는 것도 힘든 일이지만, 보유과세의 세율을 1.5% 또는 1% 水準으로 增加시키기도 매우 어렵다. 70년대 이래 일반토지의 財産稅率이 0.3%, 課標現實化率이 최대 30%, 보다 현실적으로는 10~15%를 넘지 못하여 實效稅率이 0.1% 미만이었으므로 세부담이 10배 이상—어쩌면 30배 이상까지—오를 경우의 租稅抵抗은 엄청나리라는 것을 쉽게 예상할 수 있다.

또한 保有課稅를 資本利得還收手段으로 활용하고자 할 때 向後의 地價上昇率, 利率, 物價上昇率 등의 展望에 덧붙여 土地所有者의 保有期間에 따라 保有課稅稅率이 달리 책정되어야 한다는 점이 조세기술상의 문제를 제기한다. 특히 土地所

私債金利가 18.5%였다. 여기서  $r$ 을 15%,  $i$ 를 12%,  $c$ 를 7%로 가정한 데는 향후에 이들 변수가 과거에 비해 안정추세를 보일 것이라는 필자의 주관이 개재되어 있다.

(表 5) 綜合土地稅의 平均實效稅率 例示(綜合合算課稅)

課稅標準額 (A)	綜合合算課稅額 (B)	土地時價 (C) (課標現實化率 15% 假定)	實效稅率 (B/C,%)	納稅者의 累積 分布率(%) (1990)
2千萬원	4萬원	1億 3,330萬원	0.03	93.56
5千萬원	13萬원	3億 3,330萬원	0.04	98.42
1億원	38萬원	6億 6,670萬원	0.06	99.46
3億원	178萬원	20億원	0.09	99.91
5億원	378萬원	33億 3,330萬원	0.11	99.96
10億원	1,128萬원	66億 6,670萬원	0.17	99.98
30億원	5,128萬원	200億원	0.26	100.0
50億원	1億 1,128萬원	333億 3,330萬원	0.33	100.0

有者의 保有期間에 따라 적용세율이 변동되는 稅率構造는 稅制를 복잡하게 하고 稅收展望을 어렵게 하는 問題를 낳을 것이다.

이상의 논의를 종합하면, 현실적인 수준의 양도과세, 현실적인 수준의 보유과세를 가지고는 바람직한 수준, 예컨대 75%의 資本利得還收가 거의 불가능하다는 것이다. 그러면, 어떤 政策代案이 있을 수 있을까? 우선, 바람직한 資本利得의 還收率을 좀 낮추어 잡아야 할 것으로 생각된다. 土地에서 발생하는 不勞所得에 대해 관대할 이유가 없으나, 그간 土地, 住宅, 株式 등 資產으로부터의 資本利得에 대한 환수율이 극도로 낮았음을 감안하면 50~60% 정도의 還收率을 달성할 수 있어도 엄청난 개선이라 할 것이다. 현실적으로 土地所有者가 자본이득의 일부분을 획득

하는 것을 어느 정도 인정하되, 稅源捕捉 및 土地評價의 기법을 발전시키고 非課稅減免의 폭을 줄여 양도과세의 실효성을 높여가야 할 것이다.

그러나 地價가 계속 빠르게 上昇한다면 이는 지나치게 소극적인 대응이다. 세제개편 외에도 地價를 안정시킴으로써 자본이득의 발생을 억제하려는 다방면의 대책이 있어야 한다. 去來規制 등의 직접적 가격통제수단은 실효성없이 부작용만 크므로, 전반적인 土地需給의 균형을 맞추려는 노력, 즉 需要에 부응하는 토지공급의 확대가<sup>11)</sup> 地價安定政策의 핵심적 수단이 되어야 할 것이다.

#### 4. 資源配分の 改善

앞서의 論議와 문제의식을 달리하면서 보유과세의 강화를 주장하는 논의 중의 하나는 일정 수준의 수익을 올리지 못하는 소유자나 용도에 토지가 배분되는 것이 바람직하지 못하므로 보유과

11) 여기서 土地供給의 擴大란 國土面積의 확장을 의미하기보다는 山地·農地의 轉用, 開發을 통해 需要가 팽창하고 있는 宅地, 工場用地, 公共用地의 양을 늘리거나 기존 低密度利用土地를 再開發을 통해 高密度로 이용하는 것을 말한다.

세에 의한 상대적 收益率構造의 변경으로 이를 억제한다는 것이다. 예를 들어, 製造業의 平均利潤率, 定期預金利率 또는 여타의 일정 收益率을 기준으로 하여 그만큼의 수익이 없는 用途에 土地를 투입하는 것이 손해가 될 정도의 保有課稅를 부과하자는 것이다. 地代收入을 감안하지 않을 때, 土地에서 얻어지는 收益은 地價上昇差額에서 讓渡稅額, 保有期間中 납부한 보유세액을 차감한 것이므로 이 주장의 실질적 의미는 앞서 살펴본 資本利得還收의 문제와 대동소이한 것이다. 다만, 앞서 자의적으로, 예컨대 75%, 60%, 50% 등으로 설정했던 자본이득의 환수율을 일정한 준거기준을 선택하여 정하자는 데 차이가 있을 뿐이다. 즉, 式 (1)을 다음과 같이 수정한다면, 土地의 收益率을 일정기준  $r^*$ 로 낮추는 保有稅率  $a$ 를 구할 수 있다<sup>12)</sup>.

$$\frac{(1+r^*)^t}{(1+i)^t} = \frac{1}{(1+i)^t} [(1+r)^t - \{(1+r)^t - (1+c)^t\}d] - \sum_{j=1}^t a(1+r)^j \frac{1}{(1+i)^j} \dots\dots\dots(2)$$

에서

$$a = \frac{(1-d)(1+r)^t + d(1+c)^t - (1+r^*)^t}{\sum_{j=1}^t (1+r)^j (1+i)^{t-j}}$$

앞서와 동일한 地價上昇率(15%), 割引率(12%), 讓渡稅率(40%), 물가상승을 감안한 讓渡差

12) 式 (1)이 租稅로써 還收되는 금액의 현재가치를 표시하는 것임에 비해 式 (2)는 租稅를 납부하고 土地所有者에게 남겨지는 金額의 현재가치를 표시하는 것이다.

益控除率(7%)의 가정을 사용하여 토지의 수익률을 12%, 10%, 또는 8%로 낮추는 데 필요한 土地保有課稅 稅率이 <表 6>에 계산되어 있다. 높은 收益率을 기준으로 할 경우에 세율이 낮아지는 것은 당연한데, 기준수익률에 따라서는 <表 4>의 시산과 달리 토지보유기간이 길수록 보유세율이 높아질 수 있음을 볼 수 있다. 수익률 12%를 기준으로 할 경우 10년 보유시 매년 0.3%의 보유과세를 부담하여야 하며, 수익률 10%에 대해서는 같은 조건에서 1.72%의 保有課稅가 필요하다. 이처럼 特定目標을 달성하기 위한 보유과세의 수준은 가정에 따라 매우 민감하게 변화한다.

이처럼 假定에 따라 보유과세세율이 크게 변해야 하기 때문에 위의 시산이 현실적인 稅率決定에 활용되는 데 한계가 있지만, <表 4> 및 <表 6>에서 분명한 한가지 결론은 資本利得의 還收 또는 土地收益率의 減少라는 정책목표를 달성하는데 기여할 수 있는 보유과세 세율은 현재에 비해 매우 높은 수준이어서 5배 내지 10배의 稅負擔增加도 뚜렷한 效果를 가져오지 못할 것이라는 점이다. 앞서 논의한 바와 같이 이들 政策目標을 위해서는 讓渡課稅의 정비가 보유과세강화보다 우선적으로 추진되어야 하며, 보유과세의 강화는 조세저항과 같은 문제에 대한 세심한 주의를 기울이면서 점진적으로 추진되어야 할 것이다.

保有課稅를 강화하여 일정수준의 수익을 올리 지 못하는 경우 土地를 매각하지 않을 수 없도록 하자는 주장을 펴는 사람들은 위에서의 논의와는 다른 추가적인 효과를 노리고 있다고 생각된다. 즉, 資本市場이 불완전하여 토지를 담보로 세금 납부에 필요한 금액을 빌려올 수 없는 경우, 매

〈表 6〉 土地收益率을 저하시키기 위한 土地保有稅率

(단위 : %)

土地保有期間(年)	基準收益率 $r^*$ 가		
	12%인 경우	10%인 경우	8%인 경우
1	-0.17	1.57	3.30
5	0.058	1.65	3.13
10	0.30	1.72	2.93
15	0.50	1.77	2.76
20	0.67	1.80	2.60

註 : 毎期の 地價上昇率 15%, 割引率 12%, 讓渡稅率 40%, 讓渡差益計算에 쓰이는 控除率 7%를 假定.

기에 그만큼의 現金收入을 올리지 못한다면 아무리 장래의 資本利得이 많다 해도 土地를 매각하게 될 가능성이 클 것이라는 발상이다<sup>13)</sup>.

이에 관련해서는 세가지 측면의 검토가 필요하다. 첫째로는 保有課稅의 增加가 土地를 과다보유한 所有者로 하여금 土地를 매각하도록 할 것인가의 여부이고, 둘째로 토지매각에 따라 土地의 價格이 하락할 것인가의 문제이며, 셋째로 토지매각이나 價格下落이 있을 경우 어떤 계층의 사람들에게 利益과 損失이 돌아갈 것인가 하는 문제이다. 첫번째의 문제에 대해서는 土地의 성질이나 所有者의 所得 및 富의 크기에 따라 토지매각유도 효과가 달리 나타날 것으로 예상할 수 있지만, 土地가 최소한의 使用價値라도 가지고 있다면 土地賃貸料率이 적어도 2~3%는 될 것이므로 대부분의 경우 0.1% 미만에 불과한 稅負擔이 5배 내지 10배 정도 增加한다 해도 이 때

문에 土地를 매각해야 하는 경우는 없을 것이다. 다만 地方의 林野와 같이 賃貸 또는 使用이 곤란한 경우에는 그나마의 稅金負擔도 힘겨운 所有者들이 있을 것이나, 이러한 土地를 매각하게 하는 것이 커다란 政策的 의미가 있다고는 생각하기 곤란하다.

두번째 문제에 대해서는 市場均衡의 變化에 관련된 것이므로 不動產價格增加率이 일정하다는 가정하에서는 분석할 수 없으며, 需要-供給을 포괄하는 종합적인 논의가 필요하다. 대체적으로 말해서 유동성제약 때문에 不動產을 매각하는 현상이 일반적이라고 기대하기 힘들므로 價格이 안정 내지 下落하는 효과가 미미할 것으로 생각된다. 다만 土地와 여타 資産間의 상대적 수익성 변화에 따른 需要減少 및 價格下落의 가능성은 별도로 논의하겠다.

여기서, 不動產價格을 安定 내지 下落시킨다고 해도 자동적으로 소유분산이 이루어지리라고 기대할 수 없다는 점을 강조하고자 한다. 保有課稅의 強化에 따라 價格이 下落한다고 해도 기존의

13) 金明淑(1990) 참조.

大土地所有者들이 不動產을 추가로 매입한다면 價格上昇期가 도래했을 때 더 큰 문제가 발생하게 될 것이다. 이러한 문제는 위에서 제기한 세 번째 문제와 연결된다.

綜合土地稅를 정당화하는 주된 논리는 대토지 소유자의 세부담을 선별적으로 늘려서 토지매각을 유도하고 토지소유의 저변을 확대하자는 것이었다. 그러나 앞서의 논의는 현행 綜合土地稅가 土地所有의 저변확대, 土地價格安定을 가져오는 결정적인 역할을 하지 못할 것임을 보여준다. 大土地所有者가 일부의 土地를 매각하고 이를 所有土地가 없거나 적은 사람이 買入할 경우, 前所有者가 擔負하는 稅負擔이 매입자가 추가로 부담하는 稅負擔보다 크므로 綜合土地稅의 累進稅率이 土地所有의 분산압력을 가할 수 있는 것은 사실이다. 그러나 土地의 매각 및 매입은 여러 經濟主體의 주관적 기대, 資產 및 所得狀況 등 수많은 變數에 의해 결정되는 것임에 비해 토지보유과세는 낮은 실효세율로 인해 의사결정에 미치는 영향력이 매우 작다. 保有課稅의 강화가 일반적으로 土地를 매각하게 하는 효과가 있다고 해도 기존의 大土地所有者들이 우월한 자금동원능력, 낮은 割引率 등의 利點을 바탕으로 토지매입을 확대할 때 소유편중현상이 악화될 수도 있는 것이다.

## 5. 所得課稅의 補完

所得課稅를 통한 租稅의 所得再分配機能이 만

14) 吳然天(1987)의 論議가 이에 해당될 것이나 同 論文에서의 財產課稅는 讓渡課稅, 保有課稅를 포괄하는 것이다.

족할 만한 수준이 되지 못하므로 재산과세가 이를 보완해야 한다는 주장이 있다<sup>14)</sup>. 所得課稅의 기능이 미흡한 이유는 무엇보다도 포착되지 않는 稅源이 많이 존재하기 때문인데, 財產 특히 토지 등 不動產의 보유가 所得水準을 반영하는 것이라면 財產保有課稅의 강화가 신고하지 않는 소득에 대해 과세하는 효과를 가질 수 있다는 것이다.

이 주장이 합당한 政策方向이 되기 위해서는 稅務當局에 포착되지 않는 所得의 規模에 상응하는 不動產 保有課稅 세부담을 지우는 것이 가능해야 한다. 個人事業者들의 所得課稅에 문제가 있다는 것이 보편적인 인식인데, 이들이 누락하는 소득의 규모가 토지 등 부동산 소유규모와 비례 또는 여타의 일정한 관계를 맺고 있다면, 또는 실제로 이들의 부동산 소유가 많지 않다 하더라도 이들이 사용하는 부동산에 대한 보유과세가 전가를 통해 세부담증가로 이어진다면, 保有課稅의 강화가 소득과세의 보완기능을 수행할 수 있을 것이다.

그러나 그러한 상관관계가 확인된다 해도, 소득과세를 보완하도록 不動產 保有課稅를 구성하기는 기술적으로 힘들다. 우선 所有者가 어떤 종류의 소득과세를 부담하는가에 따라 보유과세를 달리 부과해야 할 것이므로 稅制가 매우 복잡해진다. 勤勞所得稅를 납부하는 소유자의 住居用 土地는 自營業者가 소유하는 주거용 토지보다 우대를 한다든지, 아니면 모든 주거용 토지를 동일하게 취급하되 개인이 소유하거나 이용하는 건축물 및 부속토지를 법인소유·이용분보다 중과세한다든지 하는 것이 필요하다. 또, 脫漏所得과 소유 또는 이용되는 부동산의 가액에 대한 구체적



인 자료가 없이 稅率構造 등의 세부사항을 정하기 매우 힘든 것은 물론이다.

土地 등 不動產의 보유과세가 소득과세의 개선에 도움을 주는 방법은 소유자의 재산 및 소득의 추정자료를 제공하는 데서 찾을 수 있을 것이다. 保有課稅 賦課를 위해 구축된 정보관리체계를 활용하여 부동산의 소유변동이 포착될 때, 이에 합당한 소득에 대해 과거에 所得課稅가 부과되었는지를 확인하도록 하는 것이 바람직하며, 이를 위해 不動產關聯 정보체계와 所得課稅關聯 정보체계의 접합이 보다 용이하도록 해야 할 것이다.

## 6. 凍結效果의 防止

앞서, 양도과세세율이 지나치게 높을 경우 稅制의 歪曲이나 조세저항이 초래될 가능성이 높다는 문제를 언급하였다. 土地政策的인 관점에서는 높은 양도과세가 토지소유자로 하여금 될 수 있는 대로 오랫동안 토지를 소유하게 하여 土地供給을 감소시킬 수 있다는, 소위 凍結效果가 지적되고 있다. 만약 凍結效果가 크다면 양도과세의 강화로 인해 價格上昇이 초래될 수 있으며, 이 때문에 不動產의 보유과세가 대신 강화되어야 한다는 논리가 상당한 支持를 받고 있다. 이 문제를 살펴보기 위해 다소 장황하지만 동결효과의

15) 500달러를 주고 구입한 A라는 株式이 현재 1,000달러가 되었고 이 株式의 向後 收益率이 10%에 고정되어 있다고 하자. 資本利得에 대한 세율이 20%일 때 A주식을 팔고 다른 주식 B를 사는 것이 이익이 되기 위해서는 B의 年間收益率이 11.1% 이상이어야 한다. 이때 A의 收益率 10%와 B의 最低收益率 11.1%의 차이 1.1%가 凍結效果이다.

내용과 發生原因, 政策的 示唆點을 차례로 검토해 보기로 한다.

현행 稅制에 1家口 1住宅에 대해 3년 거주하였거나 5년 소유한 주택에 대해 양도소득세를 비과세하는 규정이 있어서 될 수 있는 대로 이 기간까지 주택의 양도를 피하는 것을 흔히 볼 수 있는데, 이처럼 長期保有에 대해 非課稅, 免稅 등의 특혜를 주거나 낮은 稅率을 적용하는 것이 凍結效果의 한 중요한 요인이다. 그러나 稅率이 名目的으로 정률이라 해도 동결효과가 발생할 수 있다. Minarik(1981)은 有價證券 등에 적용되는 일반적인 資本利得稅의 맥락에서 低收益資產에서 高收益資產으로 자산구성을 바꿀 때 租稅負擔을 증가하는 추가적 收益이 있어야 한다는 예를 들고 있다<sup>15)</sup>. 이때의 정책적 문제점은 투자자들의 자산재구성으로 자원배분이 최적화되는 과정이 저해되며, 稅收 自體도 축소될 수 있다는 데 있다. 이에 비해 부동산 양도과세의 동결효과에 대한 국내문헌은 양도과세의 부과 또는 증가에 의해 토지의 매각이 연기되고 이에 따른 供給縮小가 不動產價格의 上昇壓力으로 작용한다는 문제에 초점이 맞추어져 있다. 이를 理論的 또는 경험적 증거로 뒷받침하기 위해서는 讓渡課稅가 새로 부과되기 시작하거나 또는 증가함에 따라 土地所有者가 예정하고 있던 최적 賣却時點이 과연 연기되는가를 따져야 할 것이고, 한걸음 더 나아가 양도과세 때문에 地價가 上昇한다고 주장하기 위해서는 공급축소가 수요감소보다 더 크다는 것을 보여야 할 것이다.

金明淑(1989)은 현재(0時點)의 價格이 1, 매기의 名目收益率(또는 平均資產價格上昇率)이  $r$ ,

讓渡稅率이  $k$ 인 資産을  $t$ 時點에 매각한다 할 때 매각시점을 연기할수록 名目稅後收益率이 높아짐을 보이고 있다. 즉,  $t$ 時點에 資産을 매각할 때의 稅後수입  $C$ 는 다음과 같다<sup>16)</sup>.

$$C = \{(1+r)^t - 1\} (1-k) + 1 \\ = (1-k)(1+r)^t + k$$

여기서 平均稅後收益率  $s$ 를 다음과 같이 정의할 수 있다.

$$C = (1+s)^t$$

16) 同 論文에서는 實質稅率  $g = \frac{r-s}{r}$  를 정의하여 賣却時點이 늦을수록  $g$ 가 減少하는 현상을 凍結效果로 지칭하고 있다. 그러나 주어진  $r$ 에 대해  $\frac{dg}{dt} < 0$ 는  $\frac{ds}{dt} > 0$ 와 같으므로 本稿에서는  $g$ 를 정의하지 않는다.

17) 윗식에서 讓渡課稅稅率을 식 (1), (2)의  $d$ 와 달리  $k$ 로 표기하는 것은 식의 단순화를 위해 讓渡差益控除를 고려하지 않기 때문이다.

18) 구체적인 내용과 이 정의에 의한 동결효과의 크기는 拙稿(1992) 참조. 이 글에서 ‘實效’란 名目에 대비되는 概念이며, ‘實質’은 現在價値로 환산한 것임을 의미한다. 따라서 각주 16)에서 인용된 金明淑의 實質稅率은 本稿의 정의로는 實效稅率이다.

19) Kim, Jaang, and Kim(1989)은 資産市場의 均衡條件下에서는 所有不動産을 현재 매각하는 경우의 收益이 1期後에 매각하는 경우에 비해 작으며 그 차이는 租稅의 연기에 기인한 것으로 주장하고 있다. 그러나 이들이 사용한 資産市場의 均衡條件은 每期初에 不動産을 買入하여 期말에 매각하는 稅後收益率이 利子率과 같다는 것이다. 이 조건하에서는 2期에 걸쳐 두번 매입, 매각하는 수익이 여타 資産에 投資하는 收益과 같게 되는데 現在時點에서 稅金負擔을 하면서 不動産을 매각하고 再買入할 경우 保有不動産의 量이 줄어들게 되므로 不動産을 계속 보유하여 1期後에 한번만 稅金을 내는 것이 유리한 것은 자명하다. 凍結效果를 논의하기 위해 每期의 不動産·資

명백히  $s$ 는 매각시점  $t$ 의 함수인데,  $k > 0$ ,  $t \geq 1$ 에 대해  $ds/dt > 0$ 이며, 만약  $k = 0$ 이라면  $s$ 는  $t$ 의 영향을 받지 않음을 보일 수 있다. 즉, 讓渡差益에 대한 課稅가 있을 때 매각시점을 늦출수록 平均稅後수익률이 높아지는 것이다<sup>17)</sup>.

위의 논의는 賣却時點의 차이에 따른 현재가치의 변화를 고려하지 않기 때문에  $t=0$  時點에 土地를 買入하지 않을 가능성을 고려하지 못하는 문제가 있으므로 平均稅後收益率을 현재가치로 환산함으로써 보다 엄밀하게 凍結效果를 정의할 수도 있다<sup>18)</sup>.

不動産市場에서 讓渡課稅의 凍結效果를 어떻게 정의하든시간에 동결효과에 관한 논의들이 공통적으로 가지고 있는 문제점은 각 세부담 수준에 따른 資産매각의 最適時점을 나타내 보이지 못한다는 점이다. 資産매각이 연기될수록 讓渡課稅의 平均실효세율이 낮아진다는 金明淑(1989)의 논의나 資産매각이 현재가치기준으로 利益이 되기 시작하는 時點이 늦추어진다는 拙稿(1992)의 논의 등은 모두 왜 특정시점에서 所有者가 資産을 매각하게 되는지, 그 시점이 양도과세의 강화에 따라 연기될 것인지를 보이지 못한다. 토지소유자들이 토지를 매각하는 이유는 보유기간이 길어질 때 稅制上的 利益과 함께 資産구성이나 土地利用이 고착됨으로 인한 損失이 발생하기 때문이다. 長期保有에 따른 利益과 損失을 종합하는 理論이 개발되고 양도세 세율의 영향에 관한 실증적인 검토가 없는 상태에서 현실의 讓渡課稅가 土地價格을 上昇시킬 만큼의 供給減少效果를 가지고 있다고 하는 것은 성급한 결론이라고 생각된다<sup>19)</sup>.

讓渡課稅의凍結效果와 구분되는 또 다른 문제는 여러 자산형태간에 위험도를 고려한 稅後收益率이 균일화되어야 한다는 資產市場의 균형조건 때문에 讓渡課稅 引上으로 土地資產의 稅後收益率을 낮추면 稅前收益率이 오히려 높아질 수 있다는 우려이다. 稅前收益率이 높다는 것은 地代나 地價上昇率이 높다는 것인데 이러한 理論이 얼마나 현실을 잘 반영하고 있는가를 판단하기는 쉽지 않다. 우리가 경험한 바와 같은 높은 地價上昇率이 과연 균형상태에서 여타자산과 비교한 土地投資의 위험도를 반영한 것이었는지, 아니면 급격히 변천되어 온 토지시장의 끊임없는 불균형상태를 나타내고 있는지는 어려운 문제이다. 만약 後者の 설명이 보다 설득력있는 것이라면 資產市場의 長期均衡에 근거한 예측은 빗나갈 가능성이 크다.

우리나라에서 토지소유의 편중이 심하기 때문에 地價上昇이 所得과 富의 分配問題를 악화시킨다는 것이 큰 문제라면, 保有課稅負擔을 資本利得還收에 기여할 정도로 올리기가 사실상 불가능하다는 앞서의 논의에 비추어 資本利得에 직접적으로 부과되는 양도과세의 역할이 강조되어야 한다. 동결효과와 같은 부작용은 아직은 현실적 적합성을 확보하지 못한 상태이며, 名目稅率의 인상보다는 과세대상의 확대, 課稅行政의 改善과 같은 방향으로 양도과세를 강화해 감으로써 감소시킬 수 있으리라고 생각된다.

產市場이 均衡을 이룬다는 강한 가정을 사용하는 것은 부적절하다고 생각된다.

20) 이 主張을 위해서는 安弘基(1991)가 인용한 滑川雅士(1988) 참조.

여기서 讓渡時點에서 실현된 資本利得에 대해 과세하는 양도과세를 每期의 未實現利得에 대해 과세하는 土地增價稅로 전환함으로써 동결효과를 방지할 수 있다는 주장을 검토할 필요가 있다<sup>20)</sup>. 이 주장을 살펴보기 위해  $t$ 를 양의 정수로 한정하고 매기에 부과되는 土地增價稅의 稅率을  $a$ 로 표시하여 자산을  $t$ 시점에 매각할 경우 稅後收益의 現在價値  $Z(t)$ 를 구해보자.

$$\begin{aligned} Z(t) &= (1+r)^t / (1+i)^t - \sum_{j=1}^t \{(1+r)^j \\ &\quad - (1+r)^{(j-1)}\} a / (1+i)^j \\ &= (1+r)^t / (1+i)^t - ar \sum_{j=1}^t \\ &\quad \{(1+r)^{(j-1)} - (1+i)^j\} \end{aligned}$$

이다. 여기서 주목할 점은 每期의 地價上昇率이  $r$ 로 일정할 때 土地增價稅는 前期의 土地價格을 課標로 하고 稅率  $ar$ 인 保有課稅와 동일하다는 점이다. 每期의 地價上昇率이 다른 경우에도 土地增價稅는 各期の 地價上昇率( $r_t$ )에 토지증가세를  $a$ 를 곱한 세율로 부과되는 土地保有稅와 같음을 보일 수 있다. 따라서 土地增價稅가 凍結效果를 방지할 수 있다면 똑같은 效果를 가진 土地保有課稅가 존재하게 된다.

$(t+1)$ 時點에 매각할 경우와  $t$ 시점에 매각할 경우의 차익은

$$\begin{aligned} Z(t+1) - Z(t) &= (1+r)^t (r-i-ra) / (1+i)^{(t+1)} \end{aligned}$$

$r-i-ra=0$ , 즉 土地增價稅 稅率  $a$ 가  $1-(i/r)$  이라면 資產所有者는 賣却時點에 상관없이 알정한 현재가치의 收益을 가지게 된다.  $a > 1-(i/r)$

이라면 現在時點에서 매각하는 것이 가장 나으며,  $a < 1 - (i/r)$  이라면 賣却을 될 수 있는 한 늦추는 것이 좋다. 즉, 資產賣却時點의 연기를 유발하지 않는 土地增價稅 稅率은 최소한  $1 - (i/r)$  이 되어야 한다.  $i$ 가 12%,  $r$ 이 15%라면 20% 稅率의 土地增價稅 또는 3% 稅率의 土地保有稅가 賣却時點에 대해 중립적이다. 그러나 이러한 稅制로 讓渡課稅를 대체할 경우 資本利得의 還收率이 충분히 높은가를 검토할 필요가 있다. 稅後收益의 現在價値를 동일하게 하는 讓渡課稅稅率  $k$ 와 土地增價稅 稅率  $a$ 의 관계는 다음과 같다.

$$\begin{aligned} & \{(1-k)(1+r)^t + k\} / (1+i)^t \\ & = (1+r)^t / (1+i)^t - ar \sum_{j=1}^t \{(1+r)^{j-1} \\ & \quad / (1+i)^j\} \end{aligned}$$

$$a = 1 - \left(\frac{i}{r}\right) k$$

값을 대입하여  $k$ 를 풀어내면

$$k = \frac{(r-i) \sum_{j=1}^t (1+r)^j (1+i)^{t-j}}{(1+r)^{t+1} - 1 - r}$$

이다. 賣却時點에 대해 중립적인 土地增價稅의 資本利得 還收效果는 地價上昇率( $r$ ), 割引率( $i$ )의 값뿐 아니라 土地保有期間( $t$ )의 값에 의해 달라진다.  $r=15\%$ ,  $i=12\%$ 일 때 保有期間이 1년, 5년, 10년, 15년 또는 20년이라면 20% 稅率의 土地增價稅(또는 3% 稅率의 土地保有稅)는 각각 20%, 24.6%, 30.9%, 37.3%, 또는 43.7%의 稅率을 가진 讓渡課稅와 동일한 資本利得還收效果를 갖는다. 반대로 保有期間이 길수록 이처럼 稅率이 높아지는 構造를 가진 讓渡課稅는 土地增價稅와 동일하게 土地賣却時點에 대해 중립적인

것이다. 土地增價稅는 長期土地保有의 收益을 낮춤으로써 所有者가 保有期間에 대해 無差別해지는 效果를 가질 수 있지만 이를 가능케 하는 稅率이 사회적으로 합의되는 資本利得還收率을 동시에 달성하리라는 보장이 없다. 즉, 凍結效果防止와 資本利得還收는 별개의 政策目標이며 특정 土地增價稅率이라는 단일정책수단으로 그 두 政策目標을 달성하지 못하는 것이다. 또, 토지증가세가 未實現 資本利得에 대한 稅金이라는 점에서 租稅抵抗의 문제가 크게 대두될 것이며, 稅率을 정하기 위해서는 向後의 地價上昇率, 割引率 등에 대한 정확한 예측이 선행되어야 한다는 기술적 문제도 있다.

## 7. 地價의 安定

앞서 우리는 土地保有課稅의 강화가 필요한 것인지, 필요하다면 稅負擔이 얼마나 增加해야 할 것인가를 검토하기 위해 주로 土地所有者의 利益-損失을 비교하는 方法을 사용하였으나, 이런 접근방법은 土地需要 또는 供給의 어느 한 측면만을 분석하는 것이므로 市場에서 土地供給자와 需要者が 상호작용하는 속에 어떤 결과가 나타나는가에 대한 직접적인 답을 줄 수 없다. 특히, 土地保有課稅가 강화됨에 따라 土地價格이 어떤 영향을 받을 것인가가 중요한 관심사인데, 이를 위해서는 需要와 供給行態를 동시에 고려하는 모형을 開發하는 것이 필요하다.

다른 條件이 다 같다면 土地保有課稅의 增加가 土地資產의 收益性을 낮추는 것은 분명하며, 이는 土地需要曲線의 下向移動을 가져온다. 만약

土地가 총량적으로 고정되어 있기 때문에 그 供給彈力性이 0이라면, 保有課稅가 증가할 때 토지가격이 下落하며 土地稅의 전가가 불가능하다는 결론이 쉽게 얻어진다<sup>21)</sup>.

한 國民經濟가 가지고 있는 土地의 總量이 대체로 고정되어 있는 것은 사실이나, 현실적인 경제행위에 관련되는 土地는 전국토의 面積과 價格이라기보다 특정 목적에 사용할 수 있는 土地의 量과 價格이다. 住宅問題는 가용택지의 양 및 가격과 관련된 것이며 工業立地의 문제는 工場用地로 쓰일 수 있는 土地에 관련된 문제이지, 전국토의 면적이 택지나·공장용지나와 같은 문제와 직접적으로 관련된 것은 아니다. 未開發土地를 개발하여 도시용도로 활용될 수 있도록 한다면, 이미 도시용도로 쓰이고 있는 土地를 再開發하여 利用度를 높인다거나 함으로써 특정용도에 투입되는 土地의 양은 변해가는 것이며, 이 과정에서 각 용도 土地의 相對價格이 중요한 시그널로 작용하게 된다. 다시 말해, 土地의 총량이 고정되어 있어 供給彈力性이 0이라는 명제는 현실적인 문제를 다룸에 있어 별 의미가 없는 것이며, 대부분의 土地市場 分析에서 우상향하는 供給曲線이 적합하다고 생각된다<sup>22)</sup>. 필자는 이러한

맥락에서 土地市場의 模型을 세우고 土地租稅의 비교정학적 효과를 시도한 바 있다(國土開發研究院, 1989). 이 모형에서 토지공급은 未開發土地의 개발과 기존 소유자의 처분으로 이루어져 있는데, 後者는 기존 所有者가 자신의 需要를 충족하고 남은 土地를 처분하는 것이므로 土地需要를 결정짓는 요인이 土地供給에도 동시에 영향을 미친다. 단기간의 土地供給이 개발보다는 주로 기존 소유자의 매각에 의존한다면, 이러한 특성은 土地價格의 급변동을 설명하는 데 유용하다. 예를 들어 외생적인 요인으로 土地需要가 增加할 때 동시에 土地供給이 위축되므로 매우 큰 價格上昇이 빚어지게 되는 것이다. 반대의 경우, 예컨대 土地保有稅의 강화가 資產으로서의 土地의 매력도를 감소시킨다면, 이는 土地需要의 減少와 함께 土地供給의 확대를 가져와 地價의 하락을 가져올 수 있다.

그러나 土地保有課稅의 강화가 언제나 需要減少-供給擴大의 효과를 갖는 것은 아니다. 凍結效果에 대한 논의에서나 그 이전의 資本利得 還收에 관련된 논의에서 보았듯이 土地保有課稅의 강화가 土地의 收益率을 낮추는 것은 사실이나, 課稅強化에 기인한 한계적 收益率變化는 원래의 收益率이 워낙 높을 경우 土地의 買入, 賣却에 관련된 결정에 아무런 영향을 미치지 못할 수 있다. 土地가 資產으로서의 역할을 하기 때문에 土地需要·供給行態는 흔히 corner solution에 의해 결정되며, 토지가격의 빠른 상승이 예상될 경우 그 수요는 가용재원의 한계내의 최대치로 정해질 것이다. 일부에서 주장하는 바와 같이 土地保有課稅 實效稅率이 1% 수준까지 올라간다 해도 年

21) 이러한 部分均衡論의 結論은 市場을 動學(dynamics)적 시각으로 파악하거나 여타 資產市場과의 일반균형론적 시각으로 파악할 때 수정될 가능성이 있다. 예컨대 Chamley and Wright(1987)는 地價下落이 長期均衡點이라 해도 短期的으로 地價가 오를 가능성을 논하고 있으며, Feldstein(1977)은 여타 資本市場과의 상호작용을 거쳐 오히려 地價가上昇할 수 있음을 보이고 있다.

22) 이렇게 土地市場에서 우상향하는 供給曲線을 도출하고 있는 예로 Neutze(1987), Evans(1983) 참조.

平均 19%에 달하는 1974년 이래의 地價上昇趨勢가 지속될 것이라는 기대를 하는 需要者는 여전히 土地를 買入하고자 할 것이다.

우리의 논의가 현실을 충분히 반영한 것이라면, 또 경제주체들의 기대형성이 단기적인 추세에 근거하는 경향이 있다면 보유과세의 강화가 지가의 안정 내지 하락시기에는 地價下落을 유발 또는 촉진하는 효과가 있을 것이나, 地價가 빠르게 上昇하여 큰 資本利得이 기대되는 때는 地價安定에 기여하는 바가 작을 것이다. 이 가설은 물론 실증적 증거에 의해 검증되어야 할 명제이다.

#### IV. 要約 및 結論

本稿는 부동산, 특히 토지에 대한 보유과세가 강화되어야 한다는 주장을 뒷받침하기 위해 흔히 언급되는 일곱가지 근거를 검토하고, 각각의 근거에 따라 土地保有課稅를 강화하는 것이 정당화될 경우 어느 만큼의 稅負擔 增加가 필요한가를 살펴봄으로써 이들이 稅制改編의 실천적인 지침으로 활용될 수 있는지 검토하였다. 우리의 논의를 요약하면 다음과 같다.

첫째로, 부동산 보유과세의 國際比較 結果 先進國에 공통적인 租稅의 類型 및 水準은 존재하지 않으며 개별국가의 특수한 상황과 필요에 따라 다양한 형태의 세제가 시행되고 있음을 알 수 있었다. 특히, 美國의 實效稅率 1% 水準은 例外的으로 매우 높은 것이며 우리나라가 이를 목표

로 세부담을 올려가야 한다고 주장하기는 어렵다. 다만, 부동산 보유과세를 주요한 地方稅源으로 활용하고 있는 나라 중에서는 우리나라의 稅負擔 水準이 매우 낮으므로 納稅者들이 추가적인 세부담을 흡수할 여력이 크다고 하겠다.

둘째로, 不動產 保有課稅의 강화는 基礎地方自治團體의 財政을 확충하는 바람직한 代案이다. 市郡稅인 부동산 보유과세의 증가는 市와 自治區의 財政을 크게 개선할 것이나, 郡의 재정에 기여하는 바는 미미하므로 農村地域 地方自治團體의 財政狀態를 改善하기 위한 보완책이 병행되어야 한다.

셋째로, 土地所有가 극도로 편중되어 있고 地價上昇이 빠르게 진행됨에 따라 土地에서 발생하는 資本利得이 所得과 富의 分配構造를 악화시키는 심각한 문제를 해결하기 위해서는 다방면의 노력이 있어야 할 것이다. 讓渡課稅를 보완하는 목적으로 보유과세를 적극 활용하고자 할 경우, 보유과세의 실효세율이 현재보다 수십배 증가되어야 할 것이며, 租稅技術上의 문제도 크다. 土地開發 및 供給을 늘리고, 讓渡課稅의 실효성을 높여가는 것이 우선적인 접근방향이어서 할 것이며, 保有課稅는 조세저항 등의 문제에 주의를 기울이며 점진적으로 높여가는 것이 바람직하다.

넷째로, 불완전한 資本市場下에서는 보유과세의 증가가 토지매각을 유도할 것이라는 주장이 있으나, 일반적인 土地의 경우 토지매각을 유도하는 효과가 미미할 것이므로 土地所有의 分散 또는 土地價格의 下落이라는 긍정적인 결과가 나타나기 어렵다.

다섯째로, 所得課稅의 가장 큰 문제점으로 인

식되고 있는 자영사업자의 탈루소득이 특정 유형의 부동산과 높은 상관관계를 가지고 있다는 사실이 확인되지 않고는 부동산 보유과세가 소득과세의 기능을 분담하기 힘들다. 다만, 不動產 課稅를 위해 구축하는 情報시스템을 이용하여 課稅對象 所得을 추적하는 것은 바람직하다.

여섯째로, 讓渡課稅의 凍結效果를 방지하기 위해 보유과세를 강화하여야 한다는 주장이 광범위한 지지를 받고 있으나 아직 설득력있는 경험적 근거가 확립되지 못했다. 또, 讓渡課稅를 土地增價稅와 같은 保有課稅로 대체하여 토지매각연기의 유인을 없앨 수 있는 것은 사실이나, 이때 적정수준의 資本利得還收率을 달성할 수 있다는 보장이 없으며 未實現 資本利得을 과세함에 따라 조세저항이 클 것이다.

일곱째로, 保有課稅를 강화할 때 土地價格이 안정되리라는 기대도 확고한 근거를 가지고 있지 못하다. 선행연구에 의하면 보유과세의 강화가 토지의 需要를 줄이고 供給을 늘려서 가격을 안정시키는 효과를 가질 수 있다. 그러나 土地의 需要-供給이 광범위한 영역에서 corner solution에 의해 결정되며, 이 경우 보유과세의 증가가 需要-供給行態에 영향을 주지 못할 것이다. 예를 들어,

土地로부터의 收益이 매우 높다는 인식이 퍼져 있다면 많은 사람들이 가용자원의 최대 한계까지 토지를 買入·保有하고자 할 것이며, 보유과세의 증감이 이러한 행태를 바꾸기 힘들 것이다.

이러한 논의를 綜合하면, 土地保有課稅의 增加가 土地政策的 目的에서보다는 地方稅收의 擴大와 같은 目的을 위해 선택할 정책방향이라고 할 수 있다. 빠른 地價上昇이 계속되는 상황에서는 보유과세가 가질 수 있는 효과들이 나타나기 어려우므로, 土地開發 및 供給의 확대로 地價上昇 趨勢를 완화시키는 한편 資本利得還收의 일차적 정책수단인 讓渡課稅의 기능을 제고하는 것이 우선적으로 추진되어야 할 과제이며, 土地保有課稅는 조세저항 등의 부작용을 보아가면서 점진적으로 높여가는 것이 바람직하다. 地價安定, 土地所有分散 등의 目的을 위해 保有課稅가 기여할 수 있는 바가 한정된 것이라면 종합토지세를 근간으로 한 현행 토지보유과세의 정책목표를 좁혀서 ‘좋은 조세’의 특성을 보다 많이 갖도록 하는 改善努力이 있어야 할 것이다. 특히, 土地의 종류별로 다양한 세율체계를 적용하게 되어 있는 데 따른 浪費와 非效率을 줄이기 위해 적극적으로 稅制를 단순화해 가야 할 것이다.

## ▷ 參 考 文 獻 ◁

郭泰元, 「綜合土地稅의 問題點과 改善方向」, 郭泰元 外, 『財產保有稅制의 合理化方案 研究: 土地稅制를 中心으로』, 國民經濟制度研究院 研

究報告書 9101, 1991. 8.

金明淑, 「讓渡所得稅의 供給凍結效果와 改善方向」, 『韓國開發研究』, 第 11 卷 第 4 號, 1989

- 년 가을호.
- \_\_\_\_\_, 「土地稅의 投機抑制效果와 改編方向」, 『韓國租稅研究』, 第 6 卷, 韓國租稅學會, 1990.
- 金正浩, 「필지규모의 조정과 누진토지세의 전가」, 韓國財政學會 學術大會 發表論文, 1991. 3 (a).
- \_\_\_\_\_, 「綜合土地稅의 問題點과 改善方案」, 『韓經研論壇』, 3-91-1, 韓國經濟研究院, 1991. 1 (b).
- 國土開發研究院, 『土地政策手段의 經濟的 效果 分析』, 1989. 12.
- 孫在英, 「土地租稅의 改編方向에 관한 研究( I ): 土地保有課稅 強化의 當爲性에 대한 檢討」, KDI 政策研究資料 92-04, 1992. 2.
- 安弘基, 「現行 土地稅가 土地供給에 미치는 效果 : 保有稅와 讓渡稅를 중심으로」, 『土地研究』, 1991. 7·8월호.
- 吳然天, 『財産稅制의 改善課題와 整備의 基本方向』, 韓國開發研究院, 1987. 12.
- 李啓植·朴鍾九·吳然天, 『地域發展과 地方財政』, 韓國開發研究院, 1990.
- 崔明根, 「製造業 所得課稅優待와 土地課稅의 負擔適正化」, 『土地研究』, 1991. 1.
- 土地公概念研究委員會, 『土地公概念研究委員會 報告書』, 1989.
- 滑川雅士, 『地價·土地問題の經濟學』, 1988.
- Chamley, C. and B. Wright, “Fiscal Incidence in an Overlapping Generations Model with a Fixed Asset”, *Journal of Public Economics*, 32, 1987.
- Evans, Alan C., “The Determination of the Price of Land”, *Urban Studies*, Vol.20, 1983.
- Feldstein, M., “The Surprising Incidence of a Tax on Pure Rent : A New Answer to an Old Question”, *Journal of Political Economy*, 85, 1977.
- Kim, W. T., D. Jaang, and K.S. Kim, “On the Effectiveness of Capital Gains Tax as a Stabilizer of Real Estate Prices”, *International Economic Journal*, Vol.3, No.4, Winter 1989.
- Matsunaga, Y., “Japan’s Land Policy and Its Implications”, *Asia Club Papers*, No.2, Tokyo Club Foundation for Global Studies, 1991. 5.
- Minarik, J., “Capital Gains” in H. Aaron and J. Pechman(eds.), *How Taxes Affect Economic Behavior*, The Brookings Institution, 1981.
- Neutze, M., “The Supply of Land for a Particular Use”, *Urban Studies*, Vol.24, 1987.



## **Is Higher Land Holding Tax the Solution for Korea's Land Problems?**

*Son Jae-young*

This paper examines the increasingly popular belief that higher holding tax will be the ultimate solution for Korea's land problems which include excessive concentration of ownership, high and rapidly increasing land prices, and rampant speculation.

In principle, land holding tax can supplement capital gains tax in recapturing capital gains from land or suppress returns from land investment returns in line with other forms of asset. This paper shows, however, that the tax burden must be drastically increased for the tax to achieve such goals, and the resistance from tax payers is sure to be intense.

As long as the price expectation remains high, as in Korea where land prices have increased 19% annually during the past 18 years, even such increase in the tax may have little impact on landlords' behaviors, the price trend, or the ownership structure.

More effective solutions for Korea's land problems are relaxing land use regulations to encourage the supply for urban land and improving the performance of capital gains tax to recapture windfall gains from land. This paper also notes that the so-called "lock-in effect" of the capital gains tax seems to be exaggerated.

Land holding tax should be viewed as a revenue raiser for local governments rather than an anti-speculative policy tool. Abandoning unattainable policy goals and adhering to the general principles of taxation, will make land holding tax much simpler, and will better function as a local revenue source.

## **Growth in the Service Sector and Its Policy Implication**

*Kim Ji-hong*

Korean economy has experienced rapid expansion of the service sector at the expense of the manufacturing sector since 1988, which was caused by the wage increase and the appreciation of Won. The government worried about the deindustrialization and the erosion of the international competitiveness, and various measures were taken to entice labor force into the manufacturing sector.

However, this article argues that the expansion of the service sector is inevitable phenomenon in the process of economic development, and the balanced industrial policies are desirable. In addition, the Uruguay Round Service Negotiations require liberalization of the service market and internationalization of the service industries.